

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES  
ATAME – PÓS-GRADUAÇÃO E CURSOS LTDA  
DIREITO PÚBLICO  
Rubens de Souza Lima

O direito adquirido em face da  
revogação do art. 193 da Lei  
8.112/90 pela Medida Provisória  
831/95

Brasília  
Junho de 2007

Rubens de Souza Lima  
O direito adquirido em face da revogação do art. 193 da  
Lei 8.112/90 pela Medida Provisória 831/95

Trabalho apresentado ao Curso de Pós-Graduação em  
Direito Público como requisito parcial para obtenção do  
título de especialista em Direito Público

Orientador(a): \_\_\_\_\_

Brasília  
Junho de 2007

## SUMÁRIO

*Introdução,*

1. A DISPOSIÇÃO DO TEMA, 7
2. REGIME JURÍDICO DA VANTAGEM, 11
3. HISTÓRICO DA VANTAGEM, 14
4. AS SUCESSIVAS REEDIÇÕES DA MP 831/95, 20
5. ANTINOMIA JURÍDICA, 27
6. DIREITO ADQUIRIDO, 33
7. MEDIDA PROVISÓRIA, 41
  - 7.1. ANTECEDENTES, 44
  - 7.2. NATUREZA JURÍDICA, 46
  - 7.3. PRESSUPOSTOS DE EDIÇÃO, 49
  - 7.4. CONTROLE LEGISLATIVO E JURISDICIONAL, 52
  - 7.5. REEDIÇÃO, 54
  - 7.6. CONVALIDAÇÃO, 56
  - 7.7. CONSIDERAÇÕES GERAIS, 58

## INTRODUÇÃO

Imagine-se adquirente de um direito, para cuja aquisição a norma positiva estabeleceu requisitos, os quais foram satisfeitos na sua vigência legal. Dúvida não há de que este direito entrou para o seu patrimônio. Agora, imaginem uma lei que altera esta norma, ao exigir mais um requisito para aquisição do direito. Poderá esta lei atingir as situações constituída até o seu advento ou o seu efeito abrangerá os fatos somente a partir de sua vigência?

Parece uma indagação jurídica impertinente perante o ordenamento constitucional vigente, que protege sob seu manto o mais que secular instituto do direito adquirido, impondo limites à aplicação da lei no tempo. Mas a questão que se apresenta relaciona-se com a definição deste instituto, o que não revela a Carta Maior, senão a lei ordinária, porque, a partir do momento em que se puder compreender os exatos termos de sua definição – o que não é tarefa fácil – poder-se-á utilizá-la na aplicação do direito a qualquer caso concreto.

O que se dispõe a fazer neste trabalho é demonstrar a violação da garantia constitucional do direito adquirido, da qual está sendo vítima uma parcela dos servidores públicos federais civis regidos pela Lei nº 8.112/90.

Veja-se que, diante da redação da Lei 9.624/98 – originária da Medida Provisória 831/95 –, na qual se assegura o direito à vantagem revogada do art. 193 da Lei 8.112/90 e, ao mesmo tempo, impõe-se novo pressuposto – inexistente na redação original – para a garantia desta vantagem, aqueles servidores que, durante a vigência do dispositivo instituidor da vantagem satisfizeram seus requisitos, estão impedidos de usufruir este direito.

Registre-se que o precitado artigo estabelecia vantagem remuneratória aos servidores públicos civis federais para ser usufruída na aposentadoria. O que o dispositivo revogador faz é garantir este direito, no momento em que o revoga, só para quem já tiver cumprido tempo para aposentar-se. Ou seja, para garantir o direito à vantagem em comento, utiliza pressupostos para aquisição de um outro direito, o de aposentadoria. E é esta possibilidade que se pretende averiguar.

Para atingir este objetivo, o qual consiste em verificar a existência de violação do direito adquirido, na forma como a Administração Pública trata a matéria, parte-se de duas premissas: a da possibilidade de existência de antinomia aparente entre ambos os dispositivos e a da inconstitucionalidade da regra que assegura o direito – porque se considera que o assegura de forma restritiva.

No caso da primeira premissa, se houver consistência nos argumentos que a corroboram, haverá a possibilidade de a questão ser resolvida administrativamente no âmbito do serviço público, aplicando-se as proposições que serão defendidas aos casos concretos; no da segunda premissa, se vencida, a resolução para os casos concretos dependerá da via jurisdicional, que é a competente para suscitar a inconstitucionalidade de dispositivo legal.

Faz-se, logo, detida incursão na teoria geral do instituto das medidas provisórias, no instituto do direito adquirido, nas regras para resolução de conflitos de leis etc, no âmbito do ordenamento jurídico pátrio.

Por isso, espera-se, ao final, havendo possibilidade de se sustentar a tese que se defende no trabalho, no âmbito do direito nacional, suscitar a viabilidade de benefício a muitos servidores públicos que hoje estão tendo um direito decorrente de muitos anos de

dedicação à máquina administrativa – adquirido nos estritos termos da legalidade – usurpado pelo poder estatal. E contra abuso, há que se rogar pela proteção constitucional.

## 2. A DISPOSIÇÃO DO TEMA

Em 12 de dezembro de 1990 foi publicada a Lei nº 8.112, que instituiu o novel regime jurídico dos servidores públicos civis da União; o estatuto a que passariam a submeter-se os servidores públicos civis federais, na relação jurídico-laboral com a Administração Pública. Em consequência da incipiente ordem jurídico-administrativa, quedou-se revogada a antiga Lei 1.711, de 28 de outubro de 1952, que tratava, anteriormente, a relação jurídica administrativo-estatutária.

Amparada nos ditames da Constituição Federal de 1988, a nova lei manteve benefícios e vantagens similares a alguns da anterior, introduziu no ordenamento jurídico outros não previstos até então e, apesar de tantas retalhações sofridas durante os oito anos de governo FHC, raríssimas vantagens ainda sobrevivem.

Dentre os institutos que trouxe em seu bojo a nova lei, merece atenção detida a vantagem do art. 193 – já que o objeto da pesquisa proposta envolve este artigo –, inicialmente vetado pelo Presidente da República, mas posteriormente admitido pelo Congresso Nacional, que rejeitou o veto.

Reproduz-se a seguir o inteiro teor da redação do art. 193 da Lei 8.112, de 11/12/1990:

*“Art. 193 – O servidor que tiver exercido função de direção, chefia, assessoramento, assistência ou cargo em comissão, por período de 5 (cinco) anos consecutivos, ou 10 (dez) anos interpolados, poderá aposentar-se com a gratificação da função ou remuneração do cargo em comissão, de maior valor, desde que exercido por um período mínimo de 2 (dois) anos.*

*§ 1º - Quando o exercício da função ou cargo em comissão de maior valor não corresponder ao período de 2 (dois)*

*anos será incorporada a gratificação ou remuneração da função ou cargo em comissão imediatamente inferior dentre os exercidos.*

*§ 2º - A aplicação do disposto neste artigo exclui as vantagens previstas no art. 192, bem como a incorporação de que trata o art. 62, ressalvado o direito de opção.”*

Ao ser submetido ao Presidente da República para sanção o projeto de lei do novo Regime Jurídico Único – RJU, o precitado artigo sofreu veto presidencial, consubstanciado nas seguintes razões, *in verbis*:

*“Esses dispositivos concedem ‘promoções’ aos servidores no momento da aposentadoria. Além do importante e permanente acréscimo da despesa, o disposto nesses artigos contraria qualquer princípio básico de administração de pessoal, ao conceder ‘promoção’ ao servidor quando da aposentadoria. A Constituição prevê, e o Projeto de Lei assegura, que todas as vantagens concedidas aos servidores em atividade serão estendidas aos inativos. Contrariamente, esses dispositivos concedem vantagens ao inativo sem contrapartida ao pessoal ativo.”*

Vê-se que a restrição do Chefe do Poder Executivo possui razões óbvias e consistentes que, por si mesmas, desaprovam a inclusão no ordenamento jurídico de vantagem que, tanto onera os cofres públicos, quanto prevê a desigualdade de tratamento entre servidores ativos e aposentados, uma vez que beneficia aquele que se aposenta, sem beneficiar aquele que, na atividade, é exonerado do cargo em comissão que porventura ocupara em determinado momento, no âmbito da Administração Pública.

Práticas como estas revelam o quanto os recursos públicos, que não são inesgotáveis, ficam comprometidos. O legislador não precisaria dar um prêmio ao servidor, elevando o seu salário na aposentadoria, porque de certa forma já garantia a sua estabilidade financeira ao estabelecer o instituto dos quintos (incorporação de vantagem pecuniária em razão do exercício de cargo em comissão).



A grande questão que vai provocar uma verdadeira reviravolta referentemente à vantagem do art. 193 da Lei 8.112/90 chega ao mundo jurídico em 19 de janeiro de 1995, com a edição da Medida Provisória nº 831, de 18/1/1995. Para melhor explicar, veja-se a transcrição do seu art. 1º, *in verbis*:

*“Art. 1º São extintas as vantagens de que tratam:*

*I – (...)*

*II – o art. 193 da Lei nº 8.112, de 1990.*

.....

*Art. 4º É assegurado o direito à vantagem de que trata o inciso II do art. 1º aos servidores que, na data da publicação desta Medida Provisória, tenham completado todos os requisitos para obtenção de aposentadoria dentro das normas até então vigentes.”* (grifo nosso)

De início, a redação, particularmente, causa um certo incômodo visual, para o qual não se acha resposta imediata. Porém, após insistente leitura e análise, chega-se à constatação de que realmente existe algo muito inconveniente na redação do art. 4º desta medida provisória. Descobre-se que há, então, na relação estatutária Administração-servidor um problema: por que a vantagem do art. 193 da Lei 8.112/90 ficou assegurada **somente aos servidores que tenham satisfeito as condições para aposentadoria até a data de sua extinção** e não para os servidores que haviam satisfeito os requisitos estabelecidos no revogado art. 193, já que ele é o dispositivo veiculador da vantagem ora assegurada?

Problema para o qual buscaram-se as seguintes hipóteses de respostas:

1. Porque enquanto não completassem o tempo para aposentadoria só se podia falar em expectativa de direito. Esta é uma hipótese é plenamente justificável diante da indisfarçável decepção com que são surpreendidas as pessoas que se encontram na iminência de adquirir um direito decorrente de uma lei, frustrado pelo aparecimento de um dispositivo que o revogue. Porém, é imperioso verificar a sustentabilidade desta resposta à situação fática

de que se cogita, uma vez que, se se consideram satisfeitos todos os requisitos legais exigidos para auferimento de uma vantagem, é no mínimo duvidoso falar-se em expectativa, estado de probabilidade de ocorrência.

2. O dispositivo que exige do servidor tempo para aposentadoria fere frontalmente o direito adquirido. Inegavelmente, percebe-se no dispositivo da medida provisória o aparecimento de um novo requisito para a aquisição da vantagem: tempo para aposentar. Mas nos termos da redação original do art. 193 da Lei 8.112/90 o legislador exigia que o público-alvo desta vantagem possuísse tempo para aposentar-se? É certo que esta vantagem só pode ser usufruída na aposentadoria, mas concorde-se que há que se distinguir a aquisição de dois direitos: um, ao da aposentadoria, cujos critérios – eminentemente temporais – estão estabelecidos em nossa Lei Maior; outro, ao da vantagem do art. 193 da Lei 8.112/90, estabelecido em legislação ordinária, cujos critérios não exigem de forma alguma a existência de tempo para aposentadoria;

3. Ao exigir um novo requisito para o auferimento da vantagem, o dispositivo só pode alcançar os fatos ocorridos a partir de sua vigência. Concorde-se que o dispositivo da medida provisória que assegura o direito à vantagem extinta, ao exigir requisito que originariamente não estava previsto no precitado art. 193, em verdade, torna-se com ele incompatível; e-lhe posterior e possui o mesmo *status* hierárquico. Logo – é inconteste – é forma de revoga-lo.

## 2. REGIME JURÍDICO DA VANTAGEM DO ART. 193 DA LEI 8.112/90

Instituto similar ao do art. 193 da Lei 8.112/90 constava do regime jurídico anterior – a Lei 1.711/52 – e divergia em um ponto capital, relativamente ao da nova lei, no que tange à apresentação de mais exigências, consoante se depreende da redação, *in verbis*:

*“Art. 180. O funcionário que contar tempo de serviço igual ou superior ao fixado para aposentadoria voluntária, será aposentado:*

*a) com o vencimento do cargo em comissão ou gratificação da função respectiva que exerça ao se aposentar desde que o exercício abranja, sem interrupção, os 5 (cinco) anos anteriores:*

*b) com idênticas vantagens, desde que o exercício do cargo ou função de confiança haja compreendido um período de 10 (dez) anos consecutivos ou não.*

*§ 1º No caso da letra b deste artigo, quando mais de um cargo ou função tenha sido exercido, serão atribuídas as vantagens do maior padrão, desde que lhe corresponda um exercício mínimo de dois anos; fora dessa hipótese, atribuir-se-ão as vantagens do cargo ou função de remuneração imediatamente inferior.*

*§ 2º A aplicação do regime estabelecido neste artigo exclui as vantagens instituídas no art. 184, salvo o direito de opção.”*  
(grifo nosso)

Veja-se que a primeira diferença entre os dois institutos, considerados similares, já que ambos importam na concessão de vantagem decorrente do exercício de cargo em comissão ou função gratificada, na aposentadoria, é o fato de a da lei revogada exigir que **o servidor conte tempo suficiente para aposentadoria voluntária**. Atenção para este detalhe, pois será importante para a distinção das vantagens de ambas as leis.

Em outros termos, o público-alvo da vantagem instituída pelo art. 180 da Lei 1.711/52 é todo o servidor que possua tempo de serviço mínimo para aposentadoria. Logo, sem esta condição essencial, não poderá o servidor, sequer, cogitar de qualquer direito. Dessa forma, se a lei estabelece – suponha-se – 35 (trinta e cinco) anos de serviço para o

servidor público aposentar-se, somente aqueles que detêm esta condição estarão aptos a alcançar a posição de público-alvo.

Entretanto, para adquirir o direito deverão satisfazer as condições que estabelece a lei, quais sejam: deverá o servidor, por ocasião da concessão de sua aposentadoria estar no exercício do cargo ou função há cinco anos ininterruptos ou, noutra hipótese, caso não esteja no momento da aposentadoria investido no cargo, deverá o exercício compreender dez anos, consecutivos ou não.

Veja-se que a estrutura do direito adquirido é a seguinte: a lei estabelece abstratamente a determinado público-alvo determinado direito para o qual impõe a satisfação de determinado(s) pressuposto(s).

No caso do art. 180 da Lei 1.711/52, o público-alvo são os servidores que possuem tempo para se aposentarem; o direito é a percepção do vencimento do cargo ou função exercidos; e o pressuposto para auferimento da vantagem é o exercício por determinado lapso temporal do cargo em comissão.

No caso do art. 193 – atente-se para a redação –, a vantagem é similar, os pressupostos também são similares, mas o público-alvo se distingue. É apenas o servidor público que esteja regido pela Lei 8.112/90. Diferentemente do estatuto anterior que, conforme se depreende da redação retro, estabelecia como público-alvo não qualquer servidor, mas somente aquele que contasse tempo para aposentadoria.

E é aqui que reside o ponto crucial a que se referiu antes e que, no decorrer deste trabalho, pretende-se defender – a partir dele – a tese de que, da maneira como se

encontra disposto o tema atualmente, no âmbito do serviço público federal, é inegável o prejuízo de que está sendo tangido o direito adquirido.

Esta breve consideração sobre o regime jurídico desta vantagem visa a situar o leitor no contexto jurídico em que se encontra o servidor público, referentemente à concessão de vantagens decorrentes do exercício de cargo de confiança e também para explicar determinadas implicações, como se verá oportunamente.

### 3. HIPÓTESES DE PERCEPÇÃO DA VANTAGEM DO ART. 193 DA LEI 8.112/90

É importante observar que, no âmbito do serviço público federal, a Lei 5.645, de 10 de dezembro de 1970, estabeleceu diretrizes para a classificação de cargos, subdividindo-os em cargos efetivos e cargos em comissão, sendo o provimento deste regido pelo critério da confiança, podendo o seu detentor ser exonerado a juízo exclusivo da autoridade competente e o provimento daquele, através de concurso público, devendo a hipótese de demissibilidade observar as formalidades legais.

À vista disso, a orientação política sempre foi a de valorizar mais a remuneração do cargo em comissão, já que a sua composição sempre formou os chamados “escalões políticos” do Poder Executivo.

Também o fato de não haver qualquer atrelamento remuneratório legal entre os dois tipos de cargos possibilitou aos governos a concessão de reajustes diferenciados. Fatalmente, por constituírem os cargos em comissão uma parcela pequena do orçamento do funcionalismo, os reajustes maiores nunca provocaram qualquer ameaça à política salarial.

De outro lado, aquele que, detentor de cargo público efetivo, era nomeado para exercer cargo em comissão, indubitavelmente optava pela remuneração do cargo em comissão, ficando impedido de receber a remuneração do cargo efetivo.

Devido ao fato de existirem algumas categorias no serviço público mais privilegiadas que outras, privilégios que se revelam principalmente na remuneração do cargo efetivo, inevitável foi aparecer a situação em que não era vantajosa a percepção do cargo em comissão em detrimento do efetivo. Isso fatalmente levava qualquer candidato a desistir do

encargo, já que não havia contrapartida financeira ante o aumento de atribuições atinentes ao exercício do cargo comissionado.

Com o intuito de evitar tal distorção que o legislador ventilou a possibilidade de o servidor nomeado para o exercício de cargo de confiança poder optar pela remuneração do cargo efetivo acrescida de uma parcela do cargo em comissão. Agora, já havia duas formas de o exercente de cargo em comissão poder optar por receber: a remuneração total do cargo em comissão ou a remuneração do cargo efetivo acrescida de uma parcela do cargo em comissão. Essa previsão apareceu através do Decreto-lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, *in verbis*:

“Art. 3º (...)

§ 2º - *É facultado ao servidor de órgão da Administração Federal direta ou de autarquia, investido em cargo em comissão ou função de confiança integrante do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, optar pela retribuição de seu cargo efetivo ou emprego permanente, acrescida de 20%(vinte por cento) do vencimento ou salário fixado para o cargo em comissão ou função de confiança, não fazendo jus à Representação Mensal.*” (grifo nosso)

Legislação posterior também tratou da matéria, instituindo alterações majorativas no percentual da opção e permitindo a percepção da representação mensal – uma das parcelas componentes da remuneração do cargo em comissão –, a qual, conforme transcrição retro, era originariamente proibida. Registre-se que não houve alteração na natureza da vantagem. A seguir transcrevem-se os dispositivos ulteriores legais, *in verbis*:

Decreto-lei nº 2.270, de 13/3/1985 (DOU de 14/3/1985):

“Art 1º O § 2º do art. 3º do Decreto-lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 3º (...)

§ 2º *É facultado ao servidor de órgão da Administração Federal direta ou de autarquia, investido em cargo em comissão ou função de confiança integrantes do Grupo Direção e*

*Assessoramento Superiores, optar pela retribuição de seu cargo efetivo ou empregado permanente, acrescida de 20% (vinte por cento) do vencimento ou salário fixado para o cargo em comissão ou função de confiança e sem prejuízo da percepção da correspondente Representação Mensal.”*

Decreto-lei nº 2.365, de 27/10/1987 (DOU de 28/10/1987):

“(…)

*Art. 10. Passa a ser de 50% (cinquenta por cento) o percentual da opção de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 3º do Decreto-lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 2.270, de 13 de março de 1985.”*

Lei nº 7.706, de 21 de dezembro de 1988 (DOU de 22/12/1988):

“(…)

*Art. 4º O índice a que se refere o art. 10 do Decreto-Lei nº 2.365, de 27 de outubro de 1987, passa a ser 55% (cinquenta e cinco por cento).”*

Lei nº 8.911, de 11/7/1994 (DOU de 12/7/1994):

*“Art. 2º É facultado ao servidor investido em cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento, previstos nesta Lei, optar pela remuneração correspondente ao vencimento de seu cargo efetivo, acrescido de cinquenta e cinco por cento do vencimento fixado para o cargo em comissão, ou das funções de direção, chefia e assessoramento e da gratificação de atividade pelo desempenho de função, e mais a representação mensal.”*

Lei nº 9.007, de 17/3/1995 (DOU de 20/3/1995):

*“Art. 7º Revogam-se o § 2º do art. 3º do Decreto-lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, o Decreto-lei nº 2.270, de 13 de março de 1985, o art. 10 do Decreto-lei nº 2.365, de 27 de outubro de 1987, e o art. 4º da Lei nº 7.706, de 21 de dezembro de 1988.”*

Lei 9.030, de 13/4/1995 (DOU de 17/4/1995):

*“Art. 2º O servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente na Administração Pública Federal direta ou indireta, investido nos cargos a que se refere o artigo anterior, que optar pela remuneração de seu cargo efetivo ou emprego permanente, perceberá, pelo exercício do cargo em comissão ou de Natureza Especial, a título de Parcela Variável, valor equivalente à diferença entre a remuneração recebida em seu órgão ou entidade de origem e*



*a remuneração total do cargo em comissão ou de Natureza Especial que exerce.*

*(...)*

*§ 2º O servidor a que se refere este artigo poderá optar por receber, pelo exercício do cargo em comissão ou de Natureza Especial, Parcela Variável em valor igual a 25% da remuneração total do cargo ou função, obedecidos os limites fixados pela Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994.”*

Lei nº 9.421, de 24 de dezembro de 1996:

*“Art. 14 A remuneração das Funções Comissionadas, inclusive para os ocupantes sem vínculo efetivo com a Administração Pública, compõe-se das seguintes parcelas:*

*§ 2º Ao servidor integrante de carreira judiciária e ao requisitado, investidos em Função Comissionada, é facultado optar pela remuneração de seu cargo efetivo mais setenta por cento do valor-base da FC, fixado no Anexo VI.”*

Lei nº 10.475, de 27/6/2002 (DOU de 28/6/2002):

*“Art. 5º A remuneração das Funções Comissionadas e dos Cargos em Comissão de que trata o art. 9º da Lei nº 9.421, de 24 de dezembro de 1996, é a constante dos Anexos IV e V.*

*§ 1º O servidor investido em Função Comissionada poderá optar pela remuneração de seu cargo efetivo ou emprego permanente, acrescida dos valores constantes do Anexo VI.*

*§ 2º O servidor nomeado para Cargo em Comissão poderá optar pela remuneração de seu cargo efetivo ou emprego permanente, acrescida dos valores constantes do Anexo VII.”*

Estas duas últimas leis citadas tratam especificamente dos servidores do Poder Judiciário. Entretanto, o que interessa é afirmar que, desde o advento desta outra possibilidade de remuneração dirigida aos ocupantes de cargo em comissão até os dias atuais, a natureza da vantagem não foi alterada.

Na vigência do art. 180 da Lei 1.711/52, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União era no sentido de considerar, na aposentadoria, a percepção das parcelas da opção e representação mensal referente ao cargo em comissão, se satisfeitos os requisitos

temporais exigidos. Com o advento da Lei 8.112/90, o entendimento foi mantido. Retrata bem isso a Decisão 138/1994 – Primeira Câmara, Rel. Ministro Fernando Gonçalves, *in verbis*:

*“Tenho afirmado, já em várias assentadas, que a transferência para a inatividade de vantagens de correntes do exercício de cargo em comissão só é possível se satisfeitos os requisitos temporais estabelecidos em lei. O artigo 180 do antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União é o dispositivo que autoriza a transferência para a inatividade de vantagem auferida pelo exercício de cargo em comissão ou função de confiança. Esta norma foi reproduzida no novo Regime Jurídico único, de que cuida a Lei nº 8.112/90 (artigo 193).*

*Opção e representação mensal nada mais são do que outra forma de remuneração do art. 180 do antigo Estatuto.*  
(grifo nosso)

Tal entendimento teve participação na origem da Decisão Normativa nº 19, de 6/6/1990 do Tribunal de Contas da União, a qual manifesta-se *in verbis*:

*“Art. 1º - Na instrução de processos que contenham atos concessórios atribuindo vantagens financeiras a título de opção e de representação mensal inerentes ao exercício, nos termos do § 2º do artigo 3º do Decreto-lei nº 1.445/76, de Cargos em Comissão ou de Funções de Confiança do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, deverão os órgãos da Secretaria deste Tribunal observar os seguintes requisitos indissociáveis exigidos em lei:*

*1) tempo de serviço para a aposentadoria voluntária nos termos do artigo 40, inciso III, da Constituição Federal;*

*2) reunir os pressupostos temporais para as vantagens do artigo 180 da Lei nº 1.711/52 ou do artigo 2º da Lei nº 6.732/79; e*

*3) exercício mínimo por dois anos, no regime de remuneração em que são devidas as vantagens financeiras objeto desta Decisão Normativa, de Cargos em Comissão e/ou de Funções de Confiança de mesmo nível (artigo 2º do Decreto-lei nº 1.746/79).”*

Atente-se para o fato de que um dos requisitos da Decisão Normativa é o tempo de serviço para aposentadoria. Nada errado, já que foi editada na vigência do art. 180 da Lei 1.711/52, que exigia esta condição ao público-alvo da vantagem.

Em oportunidade mais recente, na Decisão 844, de 10/10/2001, Plenário do Tribunal de Contas da União, o Ministro-Relator, Walton Alencar Rodrigues consignou em seu voto a seguinte afirmação, *in verbis*:

*“A propósito, segundo entendo, aos servidores que cumpriram os requisitos do art. 180 da Lei 1.711/52, ou do art. 193 da Lei 8.112/90, é devida a vantagem remuneratória da ‘opção’, porque eles têm situações de remuneração entre as quais optar.”*

Após essas considerações acerca do regime jurídico da vantagem do art. 193 da Lei 8.112/90, que tem a finalidade exclusiva de situar o leitor diante da questão e, ademais, possibilitar-lhe uma visão global acerca da matéria para obter subsídios que possibilitem o entendimento e a crítica em relação ao assunto.

## AS SUCESSIVAS REEDIÇÕES DA MP 831.

Apesar de enfadonho, considera-se bastante oportuna a apresentação do tratamento dispensado à matéria pelos provimentos que sucederam a Medida Provisória 831, de 18/1/1995, publicada no Diário Oficial da União em 19/1/1995, tempestivamente reeditada até convergir na Lei 9.624, de 2/4/1998, publicada em 8 subsequente, dado que, durante esta trajetória de mais de 3 (três) anos, alguns fatos relevantes ocorreram, conforme se passa a analisar a partir das disposições veiculadas, *in verbis*:

Medida Provisória 892, de 16.02.95. DO de 17.02.95, seção I, pág. 2141.

*“Art. 1º são extintas as vantagens de que tratam:*

*(...)*

*II – o art. 193 da Lei nº 8.112, de 1990.*

*(...)*

*Art. 4º É assegurado o direito à vantagem de que trata o inciso II do art. 1º aos servidores que, **na data da publicação desta Medida Provisória**, tenham completado todos os requisitos para obtenção de aposentadoria dentro das normas até então vigentes.*

*(...)*

*Art. 10. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 831, de 18 de janeiro de 1995.*

*Art. 11. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 12. Revogam-se os §§ 2º a 5º do art. 62 e o art. 193 da Lei 8.112, de 1990, os arts. 3º a 11 da Lei nº 8.911, de 1994, o art. 7º da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991, o art. 4º da Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, os arts. 2º e 4º a 8º da Medida Provisória nº 805, de 30 de dezembro de 1994, e demais disposições em contrário.” (grifo nosso)*

Medida Provisória 939, de 16.03.95. DO de 17.03.95, seção I, pág. 3596.

*“Art. 1º são extintas, a partir de 19 de janeiro de 1995, as vantagens de que tratam:*

*(...)*

*II – o art. 193 da Lei nº 8.112, de 1990.*

(...)

*Art. 4º É assegurado o direito à vantagem de que trata o inciso II do art. 1º aos servidores que, até 19 de janeiro de 1995, tenham completado todos os requisitos para obtenção de aposentadoria dentro das normas até então vigentes.*

(...)

*Art. 15. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 892, de 16 de fevereiro de 1995.*

*Art. 16. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de março de 1995.*

*Art. 17. Revogam-se os §§ 2º a 5º do art. 62 e o art. 193 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, os arts. 3º a 11 da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994, e o art. 7º da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991.” (grifo nosso)*

Logo na sua subsequente, a MP 892, de 16/2/1995 (DOU de 17/2/1995, Seção I, pág. 2141) a redação do art. 4º sofre uma diminuta mas considerável alteração, ou seja, assegurou o direito até a data da publicação da MP 892. A consequência imediata é o alargamento, no tempo, da concessão da vantagem, já que a segunda medida provisória reeditada, ao extinguir a vantagem do art. 193, assegurou a sua concessão até 17/2/1995.

Na reedição seguinte, consubstanciada na MP 939, de 16/3/1995 (DOU de 17/3/1995) ocorre mais uma alteração na redação do art. 4º; o direito, agora, é assegurado até 19 de janeiro de 1995, que, coincidentemente, é a data da publicação da medida precursora, a 831. A redação da MP 939 é a mesma da 831, já que ambas asseguram a percepção do direito aos servidores que houvessem completado todos os requisitos para obtenção de aposentadoria até 19/1/1995.

Atente-se para o fato de que, aparentemente, nenhuma diferença existe na redação das duas primeiras medidas provisórias, já que literalmente ambas se equivalem. Porém, a aparência é apenas formal; materialmente, há substancial diferenciação, pois se a MP 831 assegura o direito à vantagem até a data de sua publicação, ou seja, 19/1/1995 e a MP

892, por sua vez, assegura o direito até a data de sua publicação, ou seja 17/2/1995, não podem ambos os dispositivos.

Há que se desconfiar da sugestão de se incluir a expressão “até 19 de janeiro de 1995” na MP 939. Isso não foi ao acaso. Ardilmente, perceberam que se cada reedição assegurasse a concessão da vantagem até a data de sua publicação, a cada mês haveria a possibilidade de o direito ser adquirido. Suponha-se que houvesse dez reedições e a décima fosse tempestivamente convertida em lei. A primeira asseguraria o direito no seu mês de publicação e a última dez meses após. Logo, a cada mês haveria uma renovação.

Reflita-se a respeito deste fato, já que envolve direito adquirido. Quando, na MP 939, retornou-se à redação da MP 831, desprezando a da MP 892, que por sua vez, já previa a segurança do direito até a data de sua publicação, acabou-se por incluir dispositivo retroativo, atingido um direito já assegurado por ato normativo de igual natureza. Melhor dizendo, pela disposição da MP 939, o servidor que completou requisitos na vigência da própria MP 892 não teria direito.

O intérprete se depara com situações para as quais não encontra resposta imediata, como – suponha-se – o que ocorreria com o servidor que durante a vigência da MP 892 houvesse-se aposentado com a vantagem do art. 193 da Lei 8.112/90? E aqueles que adquiriram o direito e não usufruíram dentro de sua vigência e acabaram surpreendidos pela edição da MP 939. Qual o significado jurídico da alteração da redação de um dispositivo de uma MP por outra? A MP 831 perdeu sua eficácia por não ter sido reeditada na íntegra, tempestivamente? Se a MP 939 houvesse sido convertida em lei, não estaria introduzindo um dispositivo de cunho eminentemente retroativo?

A partir de então, todas as reedições que sucederam a MP 939 mantiveram a redação do art. 4º incólume, havendo cada medida provisória subsequente convalidado os atos praticados com base na anterior: MP 968, de 12/4/1995 (DOU de 13/4/1995); MP 993, de 11/5/1995 (DOU de 12/5/1995); MP 1.019 de 8/6/1995 (DOU de 9/6/1995); MP 1.042, de 29/6/1995 (DOU de 30/6/1995); MP 1.068, de 18/7/1995 (DOU de 29/7/1995); MP 1.095, de 25/8/1995 (DOU de 28/8/1995); MP 1.127, de 26/9/1995 (DOU de 27/9/1995).

Na reedição de outubro de 1995, através da MP 1.160/95, percebe-se que ocorreu nova ruptura, relativamente ao tratamento dispensado pelas suas antecessoras, no que tange ao dispositivo do art. 4º, assegurador da vantagem do art. 193 da Lei 8.112/90, através de uma singela alteração na redação do dispositivo. Ao contrário das outras, aparece no art. 6º e não traz menção à data 19/1/1995, senão a expressão “até a presente data”.

Em consequência, inevitavelmente ocorre um novo alargamento temporal que beneficiará os servidores que completarem os requisitos após a publicação da MP 831 e a data da publicação da MP 1.160/95. Já a MP 1.195, que veio após a 1.160 restabeleceu a redação anterior, fazendo constar do dispositivo a data de 19/1/1995. Porém, convalidou o art. 6º da MP 1.160.

Veja-se a redação de ambas as medidas provisórias *in verbis*:

Medida Provisória 1.160, de 26.10.95. DO de 27.10.95, seção I, pág. 17015.

*“Art. 6º É assegurado o direito à vantagem de que trata o art. 193 da Lei 8.112, de 1990, aos servidores que tenham completado todos os requisitos para obtenção de aposentadoria nos termos do mesmo artigo e dentro das normas vigentes até esta data.*

*(...)*

*Art. 14. Ficam convalidados os atos praticados com base nos arts. 10, 12, 13, 14 e 15 da Medida Provisória nº 1127, de 26 de setembro de 1995.*

*Art. 15. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 16. Revogam-se o art. 193 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e os arts. 5º e 6º da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994.”*

Medida Provisória 1195, de 24.11.95. DO de 25.11.95, seção I, pág. 19259.

*“Art. 6º É assegurado o direito à vantagem de que trata o art. 193 da Lei 8.112, de 1990, aos servidores que, até 19 de janeiro de 1995, tenham completado todos os requisitos para obtenção de aposentadoria das normas até então vigentes.*

(...)

*Art. 14. Ficam convalidados os atos praticados com base nos arts. 1º, exceto a nova redação atribuída ao art. 67; 2º, exceto os §§ 2º e 3º do art. 3º da Lei nº 8.911, de 1994, 5º, 6º, 7º, 9º, 10, 12, 13 e 14 da Medida Provisória nº 1.160, de 26 de outubro de 1995.*

*Art. 15. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 16. Revogam-se os §§ 1º e 2º do art. 78 e o art. 193 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e os arts. 5º e 6º da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994.”*

A partir daí, todas as medidas provisórias subseqüentes ficaram com a redação do art. 6º inalterada, havendo a cláusula de convalidação feito menção à medida anterior. São elas: MP 1.231, de 14/12/1995 (DO de 15/12/1995); 1.268, de 12/1/1996 (DO de 13/1/1996); MP 1.307, de 9/2/1996 (DO de 12/2/1996); MP 1.347, de 12/3/1996 (DO de 13/3/1996); MP 1.389, de 11/4/1996 (DO de 12/4/1996); MP 1.432, de 9/5/1996 (DO de 10/5/1996); MP 1.480, de 5/6/1996 (DO de 7/6/1996); MP 1.480-19, de 4/7/1996 (DO de 5/7/1996); MP 1.480-20, de 1º/8/1996 (DO de 2/8/1996); MP 1.480-21, de 29/8/1996 (DO de 30/8/1996); MP 1.480-22, de 26/9/1996 (DO de 27/9/1996); MP 1.480-23, de 24/10/1996 (DO de 25/10/1996); MP 1.480-24, de 22/11/1996 (DO de 23/11/1996); MP 1.480-25, de 19/12/1996 (DO de 20/12/1996); MP 1.480-26, de 17/1/1997 (DO de 18/1/1997); MP 1.480-27, de 14/2/1997 (DO de 15/2/1997); MP 1.480-28, de 14/3/1997 (DO de 17/3/1997); MP



1.480-29, de 15/4/1997 (DO de 16/4/1997); 1.480-30, de 15/5/1997 (DO de 16/5/1997); MP 1.480-31, de 12/6/1997 (DO de 13/6/1997).

Por ocasião da publicação em 12/7/1997 da MP 1.480-32, de 11/7/1997, ocorreu uma alteração significativa: a redação do dispositivo revogador do art. 193 da Lei 8.112/90, a qual se mantinha intangível desde a retrotranscrita MP 1.195/95, sofre uma alteração que se pode considerar significativa. Veja-se, *in verbis*:

*“Art.7º É assegurado o direito à vantagem de que trata o art. 193 da Lei 8.112, de 1990, aos servidores que, até 19 de janeiro de 1995, tenham completado todos os requisitos para obtenção de aposentadoria das normas até então vigentes.*

*(...)*

*Art. 17. Ficam convalidados os atos praticados com base nos arts. 1º, exceto a nova redação atribuída ao art. 67; 2º, exceto os §§ 2º e 3º do art. 3º da Lei nº 8.911, de 1994, 5º, 6º, 7º, 9º, 10, 12, 13 e 14 da Medida Provisória nº 1.160, de 26 de outubro de 1995, e as Medidas Provisórias nº 1.195, de 24 de novembro de 1995, 1.231, de 14 de dezembro de 1995, 1.268, de 12 de janeiro de 1996, 1.307, de 9 de fevereiro de 1996, e 1.347, de 12 de março de 1996, 1.389, de 11 de abril de 1996, 1.432, de 9 de maio de 1996, 1.480, de 5 de junho de 1996, 1.480-19, de 4 de julho de 1996, 1.480-20, de 1º de agosto de 1996, 1.480-21, de 29 de agosto de 1996, 1.480-22, de 26 de setembro de 1996, 1.480-23, de 24 de outubro de 1996, 1.480-24, de 22 de novembro de 1996, 1.480-25, de 19 de dezembro de 1996, 1.480-26, de 17 de janeiro de 1997, 1.480-27, de 14 de fevereiro de 1997, 1.480-28, de 14 de março de 1997, 1.480-29, de 15 de abril de 1997, 1.480-30, de 15 de maio de 1997, e 1.480-31, de 12 de junho de 1997*

*Art. 15. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 16. Revogam-se os arts. 5º e 6º da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994.”*

Como se vê, a redação da MP 1.480-32 não traz a revogação do art. 193 da Lei 8.112/90 e suas subseqüentes (1.480-33, de 8/8/1997, DO de 11/8/1997; 1.480-34, de 9/9/1997, DO de 10/9/1997; 1.480-35, de 9/10/1997, DO de 10/10/1997; 1.480-36, de 6/11/1997 DO de 7/11/1997; 1.480-37, de 4/12/1997, DO de 5/12/1997; 1.480-38, de

31/12/1997, DO de 2/1/1998; 1.480-39, de 29/1/1998, DO de 30/1/1998; 1.480-40, de 27/2/1998, DO de 28/2/1998; 1.644-41, de 17/3/1998, convertida na Lei 9.624, de 2/4/1998, DO de 8/4/1998) também confirmam a sua redação.

Entretanto, o dispositivo da revogação do art. 193 passou a ser reproduzido na Medida Provisória 1.573-9, de 3/7/1997 (DO de 4/7/1997), mantendo-se inalterada até a MP 1.595-14, de 10/11/1997 (DO de 11 subsequente), que foi convertida na Lei 9.527, de 10/12/1997, publicada no dia 11 subsequente. Veja-se a redação, *in verbis*:

Medida Provisória 1.573-9, de 3/7/1997 (DO de 4/7/1997):

“(…)

*Art. 16. Ficam revogados o art. 1º da Lei nº 2.123, de 1º de dezembro de 1953, o parágrafo único do art. 17 da Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, o § 2º do art. 2º da Lei 5.845, de 6 de dezembro de 1972, os incisos III e IV do art. 8º, o art. 23, os incisos IV e V do art. 33, o parágrafo único do art. 35, os §§ 1º e 2º do art. 78, o § 2º do art. 81, os arts. 88, 89, o § 3º do art. 91, o parágrafo único do art. 101, os arts. 192, 193, e 251 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o art. 5º da Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991, e o art. 4º da Lei nº 8.889, de 21 de junho de 1994.”*

Logo, a medida provisória que revogava a vantagem do art. 193, em uma de suas reedições deixou de fazê-lo, indo assim até a sua conversão, havendo sido convertida em lei esta última. A medida que passou a revogar o art. 193, a partir de julho/1997 foi tempestivamente reeditada até ser convertida na Lei 9.527, de 11/12/1997 (DOU de 12 subsequente). Logo, o art. que assegura a vantagem do 193 até 19/1/1995 passa a ter uma condição cronológico-temporal anterior à revogação do art. 193.

## 5. ANTINOMIA

Normas há que, por sua natureza, sobrepõem-se a outras, exercendo a função de norteá-las. Evidencia-se, neste caso, um fenômeno caracterizado pela existência de normas que são utilizadas na aplicação de outras normas. Seriam o que se poderia chamar de normas-guia, cujos princípios deve o operador do direito seguir diante da interpretação de determinada disposição legal.

Essas normas, contém-nas a Lei de Introdução ao Código Civil – LICC. Referem-se à aplicação, obrigatoriedade, revogação das leis e a outros aspectos mais, como, por exemplo, que caminho deverá o juiz seguir diante de determinado caso concreto, quando há omissão na lei.

Diferentemente do que ocorre em determinados ordenamentos alienígenas, em que esse tipo de norma é veiculada no corpo do Código Civil, no nosso ordenamento jurídico a LICC constitui norma autônoma e, apesar da denominação, não traz em seu bojo normas de aplicação exclusiva ao Direito privado. Contém regras de aplicabilidade tanto de direito privado, quanto de direito público e, ainda, de direito internacional, incluindo, neste caso, tanto normas pertinentes ao casamento e divórcio quanto à sucessão por morte ou ausência.

Diniz (2001:4), reporta-se a ela com minudência *in verbis*:

*“A lei de Introdução é uma lex legum, ou seja, um conjunto de normas sobre normas, constituindo um direito sobre direito (“ein Recht der Rechtsordnung”, “Recht ueber Recht”, “surdroit”, “jus supra jura”), um superdireito, um direito coordenador de direito. Não rege as relações de vida, mas sim as normas, uma vez que indica como interpretá-las ou aplicá-las, determinando-lhes a vigência e eficácia, suas dimensões espácio-*

*temporais, assinalando suas projeções nas situações conflitivas de ordenamentos jurídicos nacionais e alienígenas, evidenciando os respectivos elementos de conexão. Como se vê, engloba não só o direito civil, mas também os diversos ramos do direito privado e público, notadamente a seara do direito internacional privado. A Lei de Introdução é o Estatuto de Direito Internacional Privado; é uma norma cogente brasileira, por determinação legislativa da soberania nacional, aplicável a todas as leis.”*

Mas para o objetivo deste trabalho, é de bom alvitre fazer-se uma abordagem do art. 2º da LICC, o qual, por amor à forma, convém se transcreva, *in verbis*:

*“Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.*

*§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.*

*§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.*

*§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.”*

Dispõe o precitado artigo da solução para o conflito de leis no tempo, através do estabelecimento de critérios objetivos que proporcionem ao operador do direito encontrar a saída devida, diante de uma situação concreta que suscite dúvida quanto a aplicação da lei.

A própria redação do *caput* obriga o intérprete a distinguir se a lei é de vigência temporária (limita sua eficácia no tempo) ou permanente (prazo indeterminado). É a sua natureza que irá demonstrar, pois tanto pode ter sido criada para vigorar por determinado tempo ou para atender a circunstâncias passageiras – e neste caso trará no seu bojo o prazo de vigência –, como, em decorrência natural do princípio da continuidade das leis, vigorar sem limite de tempo determinado. Quando ocorre esta última hipótese, a vigência da lei é interrompida pela ação revogatória de norma superveniente.

Diniz (2001: 64) entende que “... *desaparecendo os motivos determinantes da lei, ter-se-á, na verdade, sua ineficácia social, apesar de a norma não estar revogada, pois não perdeu sua vigência.*”

A lei, após passar por seu processo de criação, que, segundo Silva (2001: 521-522) é “...*o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos*”, consoante disposto na Lei Maior, necessita de um ato para fazer-se valer perante a sociedade, para cuja regência ela foi criada. Este ato é o da publicação, após o qual, sim, haverá legalidade para que suas disposições atuem no mundo jurídico, já que ela se torna obrigatória, passa a ter vigência, eficácia, a produzir efeitos até que outra a revogue.

É certo que com a publicação nem sempre possui a lei vigência, já que nela mesma pode conter disposição acerca de quando entrará em vigor, momento a partir do qual todas as disposições legais que se encontram em igual posição hierárquica e que sejam com ela incompatíveis estarão de pronto revogadas. Exemplo recente é o da Lei nº 10.406, de 10/1/2002, que instituiu o novo Código Civil brasileiro. Publicada em 11 subsequente, estabeleceu a *vacatio legis* em um ano.

Revogar uma lei, segundo (Diniz: 2001: 66) “*é tornar sem efeito uma norma, retirando sua obrigatoriedade*”, ou seja, a norma perde a sua existência jurídica; torna-se lembrança boa, se condutora das aspirações dos cidadãos e de pressupostos legitimadores ou lembrança má, da qual é desejo unânime no seio da sociedade torná-la imemorable.

A revogação é gênero de que constituem espécies a ab-rogação e a derrogação; sendo esta a extinção parcial da norma e aquela a extinção total. Daí verificar-se um importante efeito: a ab-rogação retira a existência da espécie normativa, como por exemplo, quando uma lei X que, ao ser publicada, faça constar expressamente “revoga-se a lei Y”; é o caso da revogação do Código Civil de 1916.

A revogação é consequência natural e reflexo da necessidade que a sociedade tem de amoldar-se às transformações que ocorrem em seu seio. É Nader (2001:241) quem afirma que:

*“Na vida do Direito a sucessão de leis é ato de rotina. Cada estatuto legal tem o seu papel na história. Surge como fórmula adequada a atender às exigências de uma época. Para isto combina os princípios modernos da Ciência do Direito com os valores que a sociedade consagra. O conjunto normativo é preparado de acordo com o modelo fático, em consonância com a problemática social que se desenrola.”*

Em contrapartida à sucessão de leis, da qual decorre a revogação, há no ordenamento jurídico regras que regulam as relações entre as leis, de modo a fornecer respostas a certas situações que ocorrem quando novel dispositivo legal prevê tratamento diferente a determinado assunto, dando margem a existência de conflitos normativos.

Neste sentido, Raó (1999: 362) ensina:

*“As normas jurídicas positivas nascem, vivem e se sucedem. Mas, quando a sucessão se verifica, as novas normas vêm, freqüentemente, dispor sobre a mesma matéria já contemplada em outras anteriores, com as quais, por esta razão, podem entrar em conflito, criando árduos problemas, cuja solução forma o objeto do direito intertemporal.”*

Para a resolução de conflitos normativos, comumente conhecidos na literatura jurídica por antinomia, estabeleu-se a proposição de alguns critérios que podem ou não ter utilidade conforme o tipo de antinomia com o qual se depara.

Denomina a doutrina antinomia real o conflito existente entre duas normas. Diniz (1998: 25) classifica-a quanto ao critério de solução em “... *antinomia aparente, se os critérios para solucioná-la forem normas integrantes de ordenamento jurídico; e antinomia real, se não houver na ordem jurídica qualquer critério normativo para sua solução, sendo, então, imprescindível para a sua eliminação, a edição de uma nova norma.*”

Na realidade, para caracterizar-se a antinomia real, é necessária a coexistência de duas normas incompatíveis, sem que possa o intérprete, dentro do ordenamento jurídico, encontrar meios para solucioná-la. No caso da antinomia aparente, há no direito interno critérios para sua solução, os quais são: o hierárquico, segundo o qual a norma superior revoga a inferior; o cronológico, no qual havendo duas normas de mesmo nível hierárquico, a norma posterior revoga a anterior; e o da especialidade, corroborado pelo princípio de que a lei especial revoga a geral.

Essas considerações acerca de antinomia jurídica servem de subsídio para a interpretação – pelo menos para a interpretação que se propõe –, nas bases do Direito interno, do verdadeiro fenômeno que ocorreu com a publicação da Medida Provisória nº 831/95.

É sabido que o precitado ato provisório emanado do Chefe do Poder Executivo extinguiu a vantagem do art. 193 da Lei 8.112/90 e assegurou a sua percepção **somente aos servidores que houvessem completado todos os requisitos para obtenção de aposentadoria até 19/1/1995**, conforme legislação em vigor.

Assim é que o dispositivo da medida provisória, da forma como foi aprovado na lei de conversão, é, em verdade, derogante do art. 193 da Lei 8.112/90, porque altera-lhe a redação devido a incompatibilidade existente entre os pressupostos estabelecidos entre ambos os dispositivos para o auferimento da vantagem.

Não sendo possível interpretar as duas normas dessa forma, outra opção não restaria senão considerar-se o dispositivo da medida provisória violador do direito adquirido, porque aquele que houvesse satisfeito todos os requisitos do art. 193 da Lei 8.112/90, ou seja, cinco anos ininterrupto ou dez anos interpolados de exercício de cargo em comissão, mas não tivesse tempo para aposentar-se ficaria impedido, *a posteriori*, por ocasião de sua aposentadoria de usufruir o direito que foi adquirido quando estava em vigor o dispositivo revogado da lei.

O que se defende é a ocorrência de antinomia aparente, porque pelo critério cronológico lei posterior revoga lei anterior *quando seja com ela incompatível*, nos termos do disposto no § 1º do art. 2º da LICC, critério este que pode ser utilizado para compatibilizar o fenômeno que aqui se discute com o ordenamento jurídico.



## 6. O DIREITO ADQUIRIDO

É bem possível imaginar uma sociedade cujo sistema jurídico fosse instável, alterável ao bem-prazer do governante. Na história pátria, não é preciso ir a épocas remotas, pois não dista muito tempo que o país reviveu, por mais de duas décadas, a governabilidade ditatorial, após o golpe militar de 1964, onde direitos e garantias fundamentais da pessoa humana estiveram sob o jugo das autoridades militares. E diz-se reviveu, porque no Governo de Getúlio Vargas – sem subtrair-lhe qualquer mérito pelas transformações político-econômico-sociais que foram benéficas à sociedade –, há notícia até de anulação de sentença judicial por decreto presidencial.

A história da humanidade revela a existência, em todas as épocas – e até mesmo nos dias atuais –, de regimes absolutistas e totalitários, caracterizados pelo uso do poder de forma arbitrária e ilimitada, pela inexistência do sistema tripartite de poderes e pela completa subserviência dos cidadãos às disposições governamentais, aos quais somente é dada a oportunidade de se manifestarem aderindo à clandestinidade.

É neste tipo de regime que a descrença no sistema jurídico se manifesta mais plenamente. O indivíduo, diante da edição de uma lei que crie um direito, não sabe se, realmente, vai tê-lo garantido no futuro e é essa incerteza que o afetará psicologicamente, atingindo o seu desempenho laboral, a sua capacidade produtiva e as suas perspectivas.

Pensando nesta hipótese, algumas sociedades já começaram a ventilar a questão de se assegurar aos cidadãos aquilo que eles tenham adquirido de direito. De início não foram elaborados trabalhos científicos corroborando a idéia, mas o legislador traduziu a

vontade da sociedade: a de ter segurança, certeza e estabilidade. Silva (2000: 31) reporta-se com acerto a esta época:

*“O direito antigo não continha regras expressas quanto ao Direito Intertemporal. Não que deixasse de haver de forma difusa e quase sempre pela misericórdia do tirano; o respeito às situações jurídicas do passado sempre se situou entre o sentimento e a vontade do Poder, isto é, a irretroatividade da lei não era uma questão técnico-jurídica, nem tão pouco havia base científica; estava ligada mais a aspectos morais, de benevolência, circunstanciais”.*

Não há dúvida que, para o cidadão sentir-se, dentro do meio social em que vive, tranqüilo e confiante perante o ordenamento jurídico, é necessária uma força que impeça a conduta legiferante de transformar-se em ato de tirania e confusão e que exclua a possibilidade de lei nova vir a prejudicar situações jurídicas consolidadas, nascidas sob o comando de lei anterior.

Na literatura jurídica nacional, o direito adquirido é tema que mereceu extrema importância. E não é por nada, já que envolve questões importantíssimas, como, dentre outras, a da segurança jurídica. O cidadão, a quem a produção legislativa é dirigida e para quem a lei impõe obrigações e cria direitos, tem o interesse em ter assegurado aquilo que, por disposição normativa, conquistou, não podendo uma lei dar-lhe e outra retirar-lhe após, sem que isso configure ofensa à segurança a que todos aspiram.

Aliás, sobre segurança jurídica, ensina Silva (2001: 431) que *“Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza de que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída”.*

No ordenamento jurídico pátrio, este instituto foi erigido à condição de postulado constitucional, limitador da retroatividade que possa constar de qualquer lei, que,

apesar do aspecto dinâmico a lhe dar constantes mudanças, consoante as transformações que vão ocorrendo na sociedade e das quais resultam as alterações na ordem jurídica promovidas pelo Estado, deve sempre repugnar o prejuízo a situações jurídicas constituídas.

Veja-se, a respeito disso, o que Bastos (1999: 218) aduz:

*“Não há dúvida que o problema do direito adquirido continua a ser um dos mais desafiantes da nossa época. Isto porque conflitam dois princípios de grande amplitude e que talvez sejam as vigas mestras do sistema jurídico. De um lado, o propósito de proporcionar segurança ao cidadão, respeitando tudo aquilo que adquiriu e patrimonializou em um tempo em que a própria lei vigente lhe facultava tal benefício.*

*De outra parte, não se pode ignorar a força própria da lei para regular todas as situações que constituem o seu objeto. A evolução social está a impor a constante mutação das leis.”*

Igualmente Silva (2001: 433) se posiciona a esse respeito:

*“Vale dizer, portanto, que a Constituição não veda a retroatividade da lei, a não ser da lei penal que não beneficie o réu. Afora isto, o princípio da irretroatividade da lei não é de Direito Constitucional, mas princípio geral de Direito. Decorre do princípio de que as leis são feitas para vigorar e incidir para o futuro. Isto é: são feitas para reger situações que se apresentem a partir do momento em que entram em vigor. Só podem surtir efeitos retroativos quando elas próprias o estabeleçam (vedado em matéria penal, salvo a retroatividade benéfica ao réu), resguardados os direitos adquiridos e as situações consumadas evidentemente.”*

Na história constitucional pátria, o direito adquirido tem sua trajetória iniciada com a Carta Política do Império, de 25 de março de 1824, havendo-se mantido entendimento na mesma direção a Constituição da República de 1891, cuja autoria diz França (2000: 107) que *“O texto da Lei Magna de 1891, referente à irretroatividade das leis, é da lavra de Rui Barbosa, autor que foi do Projeto do Governo Provisório”*.

A redação consagrada do texto da Constituição atualmente em vigor (“A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”) têm sua origem na Carta Política da República de 1934, apesar de que a Carta Constitucional outorgada de 1937 retirou do ordenamento constitucional o princípio da irretroatividade das leis.

Para Silva (2000: 104) “A Carta de 1937 representou uma ruptura no Direito Constitucional Brasileiro não só com referência ao princípio da irretroatividade da lei, como também, quanto a outros direitos e garantias individuais”.

O restabelecimento da democracia que teve sua maior expressão com a promulgação da Constituição de 1946 restaurou este princípio no ordenamento constitucional, não havendo trilhado outra rota a Constituição de 1967 e a Emenda n. 1 de 1969, apesar de que, segundo adverte, relativamente ao instituto do direito adquirido, Silva (2000:105) “... tal prerrogativa esteve permanentemente ameaçada pelos Atos Institucionais, a aplicabilidade daquele princípio estava condicionada à vontade política do regime”.

Após o fim do regime militar de duas décadas, o constituinte de 1988 não pode se furtar de manter inerte na Constituição o princípio da irretroatividade das leis. Para França (2000: 174), “Como se vê, trata-se, em suma, da repetição do texto da lei fundamental anterior, de 1967, bem assim de 1946, sendo que a respectiva consagração constitucional, como se viu, é de 1934, ao passo que as raízes se encontram na Lei de Introdução de 1916, e, mais profundamente, no Projeto Coelho Rodrigues”.

Conforme se mostrou, o direito adquirido recebe proteção constitucional, apesar de que, segundo Moraes (2003: 105):

“Não se pode desconhecer, porém, que em nosso ordenamento positivo, inexistente definição constitucional de direito

*adquirido. Na realidade, o conceito de direito adquirido ajusta-se à concepção que lhe dá o próprio legislador ordinário, a quem assiste a prerrogativa de definir, normativamente, o conteúdo evidenciador a idéia de situação jurídica definitivamente consolidada.”*

Em oportunidade – dentre tantas – de se manifestar no desempenho da competência jurisdicional, o Supremo Tribunal Federal falou a respeito no AI 135632/RS – Primeira Turma, Rel. Ministro Celso de Mello, *in verbis*:

*“(...) em nosso ordenamento positivo, o conceito de Direito Adquirido representa matéria de caráter meramente legal. Não se pode confundir, desse modo a noção conceitual de direito adquirido (tema da legislação ordinária) com o princípio inerente à proteção das situações definitivamente consolidadas (matéria de extração constitucional), pois é apenas a tutela do Direito Adquirido que ostenta natureza constitucional, a partir da norma de sobredireito inscrita no art. 5º, XXXVI, da Carta Política. Tendo-se presente o contexto normativo que vigora no Brasil, é na lei – e nesta, somente – que repousa o delineamento dos requisitos concernentes à caracterização do significado da expressão direito adquirido. É ao legislador comum ...” “(...) que compete definir os elementos essenciais à configuração do perfil e da noção mesma de direito adquirido”. “(...) Em suma: se é certo que a proteção ao direito adquirido reveste-se de qualificação constitucional, consagrada que foi em norma de sobredireito que disciplina os conflitos das leis no tempo (CF, art. 5º, XXXVI), não é menos exato – considerados os dados concretos de nossa própria experiência jurídica – que a positivação do conceito normativo de direito adquirido, ainda que veiculável em sede constitucional, submete-se, no entanto, de lege lata, ao plano estrito da atividade legislativa comum (...).”*

De absoluta pertinência é o ensinamento de Raó (1999: 368), para quem *“Quando o princípio geral da irretroatividade das normas jurídicas é consagrado como preceito constitucional de garantia, tanto se dirige ao juiz, como ao legislador, tanto compreende o direito público, quanto o direito privado.”*

Presentemente, encontra-se consignada a definição de direito adquirido no art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, *in verbis*:

*“Art. 6º A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.*

*(...)*

*§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.”*

Importante verificar que o tema de que se cuida nesta monografia, o direito adquirido à vantagem estatutária do revogado art. 193 da Lei 8.112/90, encontra-se na Seara do Direito Administrativo; portanto, do Direito Público, apesar de o instituto do direito adquirido ter sua definição no Direito Privado. A respeito, veja-se a nota que Lacerda (1999: 19) tece:

*“Esse conceito de direito adquirido é válido tanto para o direito privado quanto para o direito público, pois não se concebe, em termos científicos, que um instituto, que tenha uma só natureza jurídica, possa assumir outra natureza apenas por mera divisão dicotômica do direito, a qual se adstringe a critérios simplesmente hermenêuticos”.*

Referentemente ao conceito do instituto em comento, faz Silva (2000: 50) as seguintes observações: *“As definições que o legislador traz no corpo da lei, por mais lapidares que sejam, não exaurem as suas intenções, nem retratam a real dimensão de conteúdo e importância que provoca no mundo fático e jurídico, notadamente quando em si já trata de um fenômeno jurídico assaz polêmico.”*

França (2000: 216) propõe o seguinte conceito de direito adquirido: *“É a consequência de uma lei, por via direta ou por intermédio de fato idôneo; consequência que, tendo passado a integrar o patrimônio material ou moral do sujeito, não se fez valer antes da vigência de lei nova sobre o mesmo objeto.”*

Neste aspecto, há que se distinguir o direito adquirido da expectativa de direito, a qual, para Diniz (2001: 186) “... *é a mera possibilidade ou esperança de adquirir um direito, por estar na dependência de um requisito legal ou de um fato aquisitivo específico.*”

É fácil verificar que, no caso do direito adquirido, a sua incorporação ao patrimônio já ocorreu, por ter havido a satisfação de pressupostos legais, ao passo que na expectativa de direito a pessoa ainda não satisfaz todos os pressupostos para auferi-lo. A expectativa de direito presume a existência de uma lei cujos requisitos não são cumpridos antes de sua revogação. É a expectativa de direito é um direito que pode ser adquirido, pois já existe uma lei que a fundamenta, mas para que isto ocorra é necessário, sob o império da lei, a ocorrência do fato aquisitivo, o qual, se configurado por inteiro, caracteriza a verdadeira aquisição do direito.

Quanto à continuidade do direito adquirido na vigência da lei revogadora, Diniz (2001: 189) conclui que “*o direito adquirido consistiria na possibilidade de se extraírem efeitos de um ato contrário aos previstos pela lei atualmente vigente, ou seja é aquela que continuaria a gozar dos efeitos de uma norma pretérita mesmo depois de já ter sido ela revogada*”.

É Cardozo (1995: 296), com bastante pertinência que ajuda a esclarecer esta mesma idéia:

*“Como é sabido, nas habituais situações de mutabilidade dos ordenamentos jurídicos, sempre que uma lei é revogada por uma nova, a esta passa a competir a disciplina da realidade jurídica, nos termos do que normativamente passa a estabelecer. Trata-se, por evidência, de princípio óbvio no mundo do direito.*

*Todavia, é indubitoso que em alguns casos, por razões que descabe no momento discutir, mesmo após a perda da sua vigência, a lei revogada continua a disciplinar situações sob o*

*período em que como vigente se define a lei nova. Esta peculiar configuração, não raro encontrada no campo do Direito Intertemporal, costuma ser designada pela expressão ‘sobrevivência da lei velha’ ou pelo conceito de ‘ultratividade’ da lei.”*

Aplicando esses ensinamentos à proposta desta monografia, é possível considerar o direito à vantagem do art. 193 da Lei 8.112/90 como um direito que pode ser aplicado àqueles que satisfizeram os requisitos previstos, devido à ultratividade da lei, sem embargo de poder considera-lo um direito adquirido cujo efeito sujeita-se a uma condição futura – no caso a aposentadoria.

Interessante, incomparável e de absoluta pertinência é a percuciência da tradução secular do instituto do direito adquirido ao qual Raó, *apud* Beviláqua (1999: 372-373) se refere:

*“Acham-se no patrimônio os direitos que podem ser exercidos, como, ainda, os dependentes de prazo ou de condição preestabelecida, não alterável a arbítrio de outrem. Trata-se aqui de termo e de condição suspensivos que retardam o exercício do direito. Quanto ao prazo, é princípio corrente que ele pressupõe a aquisição do direito e apenas lhe demora o exercício. A condição suspensiva torna o direito apenas esperado, mas ainda não realizado. Todavia, com o seu advento, o direito se supõe ter existido, desde o momento em que se deu o fato que o criou. Por isso, a lei o protege, ainda nessa fase meramente possível, e é de justiça que assim seja, porque embora dependente de um acontecimento futuro e incerto, o direito condicional já é um bem jurídico, tem valor econômico e social, constitui elemento do patrimônio do titular”*

Reforço importante desta proposição tem-se em Lacerda (1999: 20): “A grande tônica do direito adquirido no sistema positivo nacional é que não precisa ser exercitado por seu titular, basta que possa ser exercido, ou seja, que tenha potencialidade para ser concretizado por seu titular, (...) pois o seu exercício é mera consequência; faz parte de seus efeitos, mas não lhe integra a essência.”



## 7. MEDIDA PROVISÓRIA

Inicialmente, é de bom alvitre lembrar que, apesar de o instituto da medida provisória submeter-se, atualmente, a regime jurídico distinto do aprovado com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 – introduzido no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 32, de 11/9/2001 –, o regime jurídico ora objeto de análise é o da redação original, já que o fato desencadeador da presente pesquisa ocorrera em sua vigência. Portanto, no decorrer deste trabalho, sempre que se reportar a esse instituto, estar-se-á considerando o regime anterior.

À vista dessa advertência, convém reproduzir o dispositivo constitucional veiculador da matéria, na forma como dispunha, originariamente, o art. 62 da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, *in verbis*:

*“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de 5 (cinco) dias.*

*Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de 30 (trinta) dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.”*

O instituto da Medida Provisória, previsto no retrotranscrito texto, é inovação trazida pelo constituinte de 1988, que se inspirou em legislação alienígena, especificamente no modelo italiano do *provvedimenti provvisori*, para dar ao Presidente da República um instrumento com o qual pudesse tomar providências acerca de questões públicas urgentes, inadiáveis, que não pudessem permanecer na expectativa da providência legislativa; permitir-lhe a resolução direta e imediata de questões públicas incidentais.

Houve por bem o legislador adotar esta espécie normativa para munir o Administrador da Nação de meio com o qual pudesse resolver questões com celeridade, direta e imediatamente, ante situações excepcionais decorrentes do dia-a-dia, sem que esta ação executiva caracterizasse qualquer ofensa ao princípio constitucional da tripartição de poderes, ao mesmo tempo prestigiando o princípio da legalidade, um dos sustentáculos fundamentais do Estado de Direito brasileiro, segundo o qual Silva (2001: 421) brilhantemente definiu como “a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador”.

A Medida Provisória, consagrada como espécie normativa pela atual Carta da República, possui um itinerário diferente da lei. Ao passo que esta, até ser sancionada, passa por diversas fases dentro do Congresso Nacional; aquela, para produzir efeitos – o que ocorre com a publicação –, depende exclusivamente da vontade do Presidente da República.

Em crítica à posição estrutural da medida provisória dentro da Constituição, Silva (2001: 500) informa que:

*“As Medidas Provisórias não constavam da enumeração do art. 59, como objeto do processo legislativo, e não tinham mesmo que constar, porque sua formação não se dá por processo legislativo. São simplesmente editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não as trazia nessa enumeração. Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88.”*

Segundo o regramento constitucional, após editada, a medida provisória deverá ser submetida à apreciação do Congresso Nacional para aprovação ou rejeição. Se aprovada, ocorre sua conversão em lei; se rejeitada, deverá o próprio Congresso Nacional regulamentar as relações jurídicas decorrentes de sua edição, já que ocorre a perda de efeitos *ex tunc*.

Falando de sua índole, noticia Santos (1994: 284) que “*Na Assembléia Nacional Constituinte, quando se elaborava uma Constituição de índole parlamentarista, foi inserida a medida provisória, quase que numa transcrição literal de idêntico dispositivo da Constituição da Itália de 1947, salvo a cláusula de responsabilidade do governo*”.

Ressalte-se que referida cláusula significa que o responsável pela edição do ato provisório responde por veicular matérias sem a devida observância dos pressupostos constitucionais exigíveis, o que, no Brasil não ocorre – pelo menos expressamente.

Moraes (2003: 551) também corrobora o entendimento da origem, ao dizer:

*“o art. 77 da Constituição Italiana prevê os chamados decreti-legge in casi straordinari di necessita e d’urgenza (decretos-lei em casos extraordinários de necessidade e urgência), prevendo que em caso extraordinário de necessidade e urgência, o Governo adotará, sob sua responsabilidade, providências provisórias com força de lei, devendo apresentá-las imediatamente à Câmara, para sua conversão. Estipula, ainda, que o decreto perderá eficácia retroativamente se não houver a conversão em lei, no prazo de 60 dias de sua publicação, devendo a Câmara regulamentar as relações jurídicas resultantes do decreto-lei não convertido em lei.”*

Vê-se que, apesar da origem, diverge em alguns pontos a Medida Provisória do *Decreto-legge* italiano, a começar pelo prazo de validade – 30 (trinta) dias cá e 60 (sessenta) dias lá. Também quanto aos pressupostos, que na Itália requerem casos extraordinários de necessidade e urgência, aqui são urgência e relevância. Se não convertida em lei o provimento provisório italiano, as relações jurídicas nascidas poderão ser reguladas pelo Legislativo, ao passo que aqui deverão sê-los. Conforme a lei italiana, o provimento provisório será apresentado ao Parlamento no mesmo dia de sua publicação; no caso brasileiro, a expressão utilizada – será remetida imediatamente – não tornou objetivo o ínterim entre a publicação e a apresentação ao Congresso Nacional.

Adotando a República Federativa do Brasil o modelo da tripartição de poderes, consagrado na doutrina de Montesquieu – Executivo, Legislativo e Judiciário –, reserva a um deles competência eminentemente administrativa; a outro, a da elaboração das leis; e ao terceiro, a da aplicação dessas leis. Apesar disso, esse sistema não é rígido, já que admite um sistema de interferência mútuas, de modo que, atipicamente, caiba que ao Executivo elaborar ato normativo com força de lei.

### 7.1 ANTECEDENTES.

Em nossa história político-constitucional, a medida provisória não constitui marco na emissão de ato normativo com força de lei pelo Chefe do Poder Executivo. Anteriormente ao regime constitucional implantado pela Carta Política da República de 1988, havia instituto semelhante: o Decreto-lei.

Sucedeu a medida provisória o famigerado decreto-lei, provimento bastante utilizado pelos governos militares na época do regime ditatorial instalado no Brasil com o golpe ocorrido em março de 1964 e, certamente, do qual aspirava o legislador constituinte livrar-se, assim como de qualquer resquício das inflições a que ficou obrigada a sociedade brasileira nos “anos de chumbo”, onde a produção do direito – longe de legitimar-se – fora feita pelos ditatórios Atos Institucionais.

Se houve intenção em restringir a edição de Decretos-lei pelo Presidente da República, a prática mostrou que a importação do modelo italiano trouxe um clima de decepção com o qual muitas vezes se depara em certas situações, bem resumidas pelo velho adágio popular “o tiro saiu pela culatra”.

Consistia o Decreto-lei em ato normativo com força de lei editado exclusivamente pelo Presidente da República e somente se aperfeiçoava pela aprovação – quer expressa, quer tácita – do Congresso Nacional. Sua origem remonta à Constituição de 1937, na qual, segundo Dantas (1997: 52) “*em seu art. 74, alínea b, previa a competência privativa do Presidente da República, para ‘expedir decretos-leis, nos termos dos arts. 12 e 13’*”.

Szklarowsky (1991: 37) noticia que “... *só matéria concernente à segurança nacional e às finanças públicas podia ser veiculada por decreto-lei, tendo o Constituinte de 1969 ampliado, significativamente, sua área, para abranger também as normas tributárias e a criação de cargos públicos.*”

Em seu regime jurídico-constitucional, para ser convertido em lei, prescindia o decreto-lei de manifestação positiva do Congresso Nacional. Mas, se isso não ocorresse dentro do prazo estabelecido para sua apreciação, era considerado tacitamente aprovado, e os atos praticados durante sua vigência tinham validade e eficácia. Logo, sua aprovação poderia resultar, também, do decurso de prazo decorrente da sua não rejeição expressa pelo Poder Legislativo.

No caso da Medida Provisória, se não houver conversão em lei, considerar-se-ão perdidos os efeitos desde o início e as relações jurídicas decorrentes de sua edição deverão ser reguladas pelo Congresso Nacional.

Há uma diferenciação, também, acerca dos requisitos materiais de edição. Podia ser expedido no caso de urgência ou relevante interesse público, alternativamente; ao passo que na Medida Provisória os requisitos da relevância e urgência devem estar simultaneamente presentes.

A eficácia do Decreto-lei iniciava com a sua publicação e, ainda que rejeitado pelo Congresso Nacional, por ocasião de sua apreciação, os atos praticados com fundamento nas suas disposições não perdiam valor; isso porque a rejeição produzia efeito *ex nunc*, ao passo que o regime constitucional a que se submete o instituto da medida provisória determina que, no caso de rejeição pelo Congresso Nacional, os atos praticados durante sua vigência são nulos; têm, portanto, efeitos *ex tunc*.

Escrevendo sobre estas diferenças, teceu Ávila (1997: 31) algumas considerações:

*“Claro está que a medida provisória tem regime jurídico distinto do anteriormente aplicável ao decreto-lei, não só porque as regras específicas são diferentes, mas, sobretudo, porque o sistema constitucional no qual estão insertas é diverso, com opções valorativas próprias. A transposição da interpretação dada aos decretos-lei para as medidas provisórias é inviável. Ela esbarra na compreensão sistêmica e diacrônica da Constituição...”*.

## 7.2 NATUREZA JURÍDICA

Aspecto importante, após discorrido sobre a origem e os antecedentes, é o da compreensão da natureza jurídica deste ato normativo provisório, que possui estreita ligação com uma questão bastante abordada pela doutrina: a limitação material.

Para Santos (1994: 313):

*“... há três correntes principais: uma considerando que a medida provisória tem natureza de ato administrativo, outra considerando-a um provimento do Poder Executivo, que não é lei, nem decreto, nem portaria, ou seja, não é ato administrativo, e uma terceira considerando tratar-se de ato normativo com força de lei, ou seja, de uma lei em sentido material.*

*Trata-se, na realidade, de um ato mais de natureza política do que administrativa em sentido estrito, por ser expedido pelo Presidente da República no exercício de um poder legislativo*

*provisório outorgado diretamente pela Constituição, para enfrentar situações excepcionais, imprevistas, anormais, não passíveis de solução pelos meios ordinários. Não é próprio do ato administrativo possuir força de lei. As autoridades habilitadas à expedição de ato administrativo são todas as que recebem poderes decorrentes de lei para tanto. O ato administrativo normalmente é regido pelas leis em geral, enquanto que o poder de editar medida provisória, como as demais funções de competência dos órgãos de cúpula dos três poderes é disciplinado diretamente pelo Poder Constituinte.*

*Embora não seja lei, possui a mesma força, apenas com a diferença de estar submetida a uma condição resolutiva. E assim o é porque se trata de instrumento de governo, para enfrentar situações anômalas, excepcionais, que demandem solução legislativa imediata, não havendo tempo para esperar pelas formalidades normais do processo legislativo, embora dependentes de lei*

*Trata-se, em verdade, de uma espécie de delegação legislativa, lato sensu, conferida diretamente pelo Poder Constituinte ao Poder Executivo.”*

No mesmo sentido, Szklarowsky (1991: 50) noticia que “*O Supremo Tribunal Federal ... vem sedimentando o entendimento de que a medida provisória é ato materialmente legislativo.*”

Em defesa dessa mesma concepção, Clève (1991: 47-48) aduz:

*“... O fato de as medidas provisórias serem publicadas como ‘Atos do Executivo’ no Diário Oficial; o fato de elas submeterem-se a termo (salvo a conversão); o fato de produzirem eficácia imediata, sem a intervenção do Legislativo; isso tudo não descaracteriza a natureza legislativa do instituto nem ofende o princípio da separação dos poderes.”*

Por não decorrer originariamente de manifestação legislativa, a Medida Provisória, apesar de ato normativo com força de lei, a esta não se iguala. É exceção à divisão tripartite de poderes, já que constitui ato emanado do Poder Executivo e ostenta força de lei.

Se este instituto não se iguala à lei e a Constituição Federal reserva a ela o tratamento de determinadas matérias, *ex vi* do art. 68, § 1º, passou a doutrina, com interpretação dos preceitos constitucionais, a arrolar algumas matérias que não poderiam ser

veiculadas por medida provisória, ficando impedido o Presidente da República de utilizar-se delas para tratar – dentre outros mais – de temas: reservados à Lei Complementar; de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de cada uma de suas Casas; ou que não possam ser objeto de delegação.

Alguns bons autores, por ocasião da análise dos dispositivos constitucionais que regulavam a medida provisória, posicionaram-se a favor de que ela é isenta de limites materiais, conclusão provinda de perfunctória interpretação analógica da Constituição Federal de 1988 com a anterior, que impunha expressamente limites materiais à edição do decreto-lei.

Obviamente, afirmar a inexistência de limites materiais à publicação de medidas provisórias é proferir argumentação política, insustentável juridicamente, pois princípios constitucionalmente consagrados como os da divisão de poderes, legalidade, igualdade irretroatividade das leis e – sem pretender esgotá-los – segurança das relações jurídicas revelam o cuidado que deve ter o Presidente da República, ao eleger determinada matéria para ser referida por medida provisória, dado que não está fora de cogitação tanto o controle jurisdicional, pela apreciação judicial do ato, quanto pelo controle legislativo, pela rejeição expressa da matéria.

Não deve o instituto sob análise ser interpretado analogicamente com o Decreto-lei, nem com o modelo italiano do qual se originou, mas sim conforme o sistema constitucional brasileiro promulgado em 1988. Ávila (1997: 42) adverte que “*Faz-se, pois, relevante e urgente a análise do regime jurídico da medida provisória, com fundamento nos princípios e regras de competência, instituídos pela CF.*”



### 7.3 PRESSUPOSTOS

Analizando o art. 62 da Constituição Federal verifica-se que ele estabelece como pressupostos de edição da medida provisória situação de relevância e urgência, a qual será aferida exclusivamente pelo responsável pela edição; pelo menos inicialmente.

Relativamente a esses pressupostos, dos quais é exigência que coexistam, não há como negar o caráter de imprecisão que apresentam e a sua cabal ausência de objetividade, da forma como estão dispostos. Uma coisa e outra podem estar ou não presentes, ao mesmo tempo, em determinada situação, dependendo isso exclusivamente do juízo de que analisa. Para o Presidente da República pode haver relevância e urgência na extinção de determinada vantagem percebida pelo servidor público, cuja criação submeteu-se ao rito legislativo ordinário. Haverá, no entanto, legitimidade?

Em 1990, quando da sanção presidencial do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis Federais, trataram os arts. 62 a 63 da criação de determinada vantagem, destinada aos servidores que satisfizessem os requisitos estabelecidos. Entendeu-se que este dispositivo carecia de regulamentação. O Congresso Nacional fê-lo em julho de 1994, ou seja, durante 4 (quatro) anos analisou-se, discutiu-se e aprovou-se a lei regulamentadora e, somente a partir daí, puderam os servidores usufruir da vantagem. Em janeiro de 1995, simplesmente o Presidente da República edita uma medida provisória extinguindo a vantagem. E o que é pior: esta medida provisória só foi convertida em lei em abril de 1998. Não poderia ter-se utilizado o rito legislativo sumário?

Tais pressupostos estabelecidos na norma constitucional significam que, havendo uma situação demandante de imediata providência, onde a demora em tomá-la possa gerar prejuízo para o interesse público, deve o Presidente da República, através da outorga

constitucional, agir imediatamente para resolver o problema, já que ele exige a prestação legislativa do Estado e evitar que dele ocorra qualquer tipo de prejuízo.

Não é tarefa fácil a que o legislador atribuiu às esferas do Legislativo e do Judiciário de averiguar a existência desses pressupostos nos atos editados pelo Executivo, já que o nível de subjetividade contido nos dois pressupostos é enorme. Entretanto, autores há que se, para tornar preciso o conteúdo das expressões relevância e urgência, recorrendo com grande margem de sabedoria e acerto sobre o assunto.

De acordo com Clève (1998: 69):

*“Cabe ao jurista oferecer aos conceitos um mínimo de objetividade. É evidente que toda matéria suscetível de disciplina legislativa é em princípio relevante. Ora, a relevância autorizadora da edição de medida provisória não se confunde com a relevância ordinária desafiadora do processo legislativo comum. Trata-se antes de relevância extraordinária, ou seja, relevância especialmente qualificada.”* GRECO, Marco Aurélio. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 60.

Para Ávila (1997: 81) *“A situação que serve de base à atuação estatal deve envolver gravidade, não estando dentro dos riscos normais e suportáveis pela vida em sociedade. Nesse quadro se expressa sua relevância.”*

Não é qualquer relevância, mas uma proeminência para os interesses públicos de caráter imediato, evidentemente analisados, segundo os princípios constitucionais que direcionam a atividade estatal. E nem mesmo o suposto caráter governamental ou político das medidas provisórias suprime o pressuposto da relevância, dado que, também nessa espécie de atos, o Poder Executivo, ainda, e como sempre, deve agir, segundo os princípios constitucionais que tanto condicionam quanto limitam a atividade do Poder Executivo.”

A relevância a que o dispositivo constitucional atribui o caráter de pressuposto à edição de medida provisória é aquela proeminente, fundamental, indispensável, que determina a tomada imediata de medida visando à satisfação dos interesses da coletividade. Vincula-se, exclusivamente à satisfação dos interesses públicos, os quais incumbe ao Estado tutelar, em perfeita harmonia com o princípio da supremacia do interesse público.

Referentemente ao requisito da urgência, poder-se-á considerar sua existência se não se puder aguardar o procedimento legislativo sumário previsto no art. 64 §§ 1º a 4º, no qual o Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

No ensinamento de Moraes (2003: 538):

*“... o processo legislativo sumário não poderá exceder 100 (cem) dias. A própria Constituição Federal estabelece sanção para o descumprimento dos prazos fixados. Então, se a Câmara dos Deputados ou Senado Federal não se manifestarem, cada qual, sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobre a proposição, será incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, com exceção das matérias que tenham prazo constitucional determinado (por exemplo: medidas provisórias), até que se ultime a votação.”*

Noticia Bastos (1999: 362) que *“É pacífico o entendimento doutrinário de que a urgência para a edição de medida provisória fica caracterizada quando a adoção de espécie normativa pelo procedimento legislativo ordinário não permitiria o êxito tempestivo da finalidade objetivada pelo Governo.”*

Igualmente, considera Ávila (1997: 83) que *“... A situação impõe atuação urgente do Poder Executivo que não encontra, nos instrumentos ordinários de atuação, meios de evitar danos pelo retardamento.”*

Pela palavra da doutrina, a qual acertadamente conduz o intérprete para a melhor solução, os pressupostos de edição da medida provisória não devem ser entendidos como critérios políticos ou discricionários do Poder Executivo. São expressões que devem acompanhar o significado que a doutrina lhe atribui, que peleja, com concisão, atribuir rigor técnico a essas palavras. Em opinião superficial, poder-se-á dizer que relevante é o interesse que se sobressai, distingue-se dos demais e urgente é aquilo que não pode esperar a resolução pelos meios habituais.

#### 7.4 CONTROLE JURISDICIONAL E LEGISLATIVO.

Em relação ao controle jurisdicional da edição de Medidas Provisórias, há entendimento no Supremo Tribunal Federal de que embora os pressupostos de relevância e urgência – que se reverterem de natureza política e discricionária – sejam de juízo exclusivo do Chefe do Poder Executivo, não se afasta a possibilidade de que estes pressupostos sejam passíveis de apreciação pelo Poder Judiciário.

Veja-se o que diz Moraes (2003: 557):

*“...O controle jurisdicional das medidas provisórias é possível, tanto em relação à disciplina dada a matéria tratada pela mesma, quanto em relação aos próprios limites materiais e aos requisitos de relevância e urgência. A essa última forma de controle jurisdicional, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, desde a constituição anterior e a respeito dos antigos Decretos-lei, é inadmissível, por invasão da esfera discricionária do Poder Executivo, salvo quando flagrante o desvio de finalidade ou abuso de poder de legislar.”*

E isso decorre da própria natureza deste provimento provisório, posto que é ato normativo com força de lei; logo se submete ao controle jurisdicional.

Além do controle jurisdicional, existe também o controle feito pelo Poder Legislativo, já que é exigência legal a submissão da Medida Provisória ao Congresso Nacional. Mas de que forma isto é feito? Ora, cabe ao Legislativo apreciar a Medida Provisória para conversão em lei, ocasião em que deverá analisar os requisitos de relevância e urgência do ato oriundo do Poder Executivo, rejeitando-a ou aprovando-a no todo ou em parte.

Veja-se que a responsabilidade do Congresso Nacional é tamanha diante da edição desta espécie normativa, que em caso de não se convencer da existência concomitante dos pressupostos de edição, poderá rejeitar a Medida Provisória, sem embargo de regular as relações jurídicas decorrentes. Decorrem estas considerações do princípio constitucional da tripartição de poderes.

Veja-se o que diz Moraes (2003: 375), para quem:

*“A Constituição Federal consagrou em seu art. 2º a tradicional tripartição de Poderes, ao afirmar que são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Com base nessa proclamação solene, o próprio legislador constituinte atribuiu diversas funções a todos os Poderes, sem, contudo caracterizá-la com a exclusividade absoluta. Assim, cada um dos Poderes possui uma função predominante, que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, além de outras funções previstas no texto constitucional. São as chamadas funções típicas e atípicas”.*

É a consagração, no direito pátrio, de um sistema de intervenções mútuas entre os Poderes da União, o que é bastante salutar, haja vista impedir o abuso de poder que possam trazer danos irreparáveis.

Em posição não menos cômoda, o Poder Judiciário – não se vá dizer o Poder Judiciário, mas um de seus órgãos: aquele que tem a palavra final – o Poder Judiciário,

representado pelo Supremo Tribunal Federal, que tinha nas mangas todas as cartas capazes de neutralizar as jogatinas inescrupulosas que, nos anos que decorreram após 1988, se espalharam no universo jurídico do nosso ordenamento. Mas, pelo jeito, o STF preferiu homenagear a fama secular de tribunal político e dar aval aos desmandos e a irresponsabilidade governamentais que se espalharam pelas quilométricas medidas provisórias editadas.

O mais grave talvez não tenha sido dar aspecto mais objetivo aos requisitos da relevância e urgência, mas não ter atribuído qualquer responsabilidade ao responsável pela edição destes atos provisórios, quando ficasse cristalina a aferição da inexistência absoluta de qualquer motivo que exigisse esta prestação legiferante atípica.

#### 7.5 REEDIÇÃO.

No regime da redação original não havia permissão expressa acerca da possibilidade de reedição, mas também não havia proibição, razão pela qual houve ferrenhas discussões na doutrina.

*Notícia sobre esta questão vem de Bastos (1999: 363), para quem:*

*“Nem sempre o Congresso Nacional aprecia a medida provisória no prazo. Por isso, a seu pedido, ou por deliberação de ofício do Presidente da República, por vezes, ela sofre reedição. Parte da doutrina tem condenado esta prática, argumentando que a não-manifestação no prazo constitucionalmente definido consiste em tácita rejeição. Outra corrente opina que, se o Congresso Nacional não se manifesta a tempo, e os pressupostos habilitadores da edição da medida provisória continuam presentes, nada impede a sua reedição até a decisão final do parlamento.*

*A Constituição não veda expressamente a reedição de medida provisória. Entretanto, têm-se orientado os nossos tribunais no sentido de que a medida provisória rejeitada expressamente pelo Congresso Nacional não deve ser reeditada, só sendo possível a sua reedição no caso de decurso de prazo de trinta dias sem manifestação daquele órgão.”*

Verifica-se, desse modo, que o entendimento da doutrina – e também o é da Suprema Corte – acerca de reedição de medidas provisórias expressamente rejeitadas pelo Congresso Nacional é pela impossibilidade. Quanto à medida não apreciada ainda pelo Congresso Nacional dentro do prazo de validade, há divergência doutrinária, havendo a jurisprudência pretoriana votado pela admissão da medida provisória não rejeitada expressamente, tempestivamente reeditada.

O raciocínio é simples: pela ordem natural das coisas a função de legislar compete ao Congresso Nacional. Porém, a Constituição Federal, por motivos já expostos, atribui ao Presidente da República o poder de editar atos normativos com força de lei que têm a característica de serem provisórios, devendo ser submetidos ao Congresso Nacional para apreciá-lo e, se entender presentes seus pressupostos de edição, converte-lo em lei. Caso não entenda assim o Congresso Nacional é porque a matéria pode submeter-se ao processo legislativo comum. Cabe, então, ao Executivo enviar projeto de lei ao Congresso Nacional.

É incontestável que, pela própria natureza de provisoriedade, não pode o Presidente da República utilizar-se desta espécie normativa a fim de regulamentar matérias nas quais não estão presentes os requisitos da relevância e urgência. Entretanto, o que se percebe com a reedição é que o Presidente da República renova mensalmente a matéria por ele considerada urgente e relevante e a atitude do Congresso Nacional não condiz com a urgência e relevância e por isso dever-se-ia entender como sendo uma rejeição tácita.

Veja-se bem o que é o absurdo da reedição: se o Congresso Nacional não aprecia a Medida Provisória e esta não se converte em lei e, ainda, diante da possibilidade – que não ocorreria não fosse a complacência do Legislativo e do Judiciário – de o Executivo

poder reiterar a Medida Provisória, não seria a ética que impediria a renovação e, conseqüentemente, a administração do País através desta espécie normativa.

A decisão final, a última chance em que se agarravam os administrados, a derradeira esperança de ver derrocado instrumento potencial de poder cujo objetivo foi demasiadamente alterado, tendo servido para todo o tipo de desmando, que poderia vir do Judiciário, não veio. Não veio, não vem e – acredita-se – também não virá, nem mesmo diante do novo regime jurídico a que está subordinado tal instituto.

#### 7.6 CONVALIDAÇÃO.

É um entendimento existente em parte da doutrina o de que não cabe a cláusula de convalidação. O responsável pela inserção da medida provisória no universo jurídico, após este ato, perde o poder de dispor das prescrições nela contidas, o que também exclui o poder de interromper o procedimento já desencadeado pela sua submissão ao Congresso Nacional.

*Doutrinando a respeito, Ávila (1997: 89-90) acertadamente considera que:*

*“Não pode o Poder Executivo, por meio de nova medida provisória, convalidar as disposições constantes de medida provisória não convertida em lei. A não conversão em lei, segundo a disciplina constitucional inserta no artigo 62, impõe o dever de o Congresso Nacional disciplinar as relações da medida provisória decorrentes. Ao Congresso Nacional cabe a conversão em lei ou a regulação das relações, com base na medida provisória estabelecidas. O Poder Executivo, uma vez editada a medida provisória, o que também exclui o poder de interromper iter procedimental já desencadeado pela sua submissão ao Congresso Nacional. A medida provisória relaciona-se com a lei de conversão que lhe conserva eficácia ab initio. Não há, entretanto, relação entre medidas provisórias, no sentido de que uma não pode convalidar efeitos de outra que, passados trinta dias, já perdeu efeitos. Não há como convalidar, por norma constante de medida provisória, o que, por prescrição constitucional, perde os efeitos. Seria como convalidar*



*efeitos que foram desconstituídos, desde o início, pela não conversão em lei da medida provisória. Mais do que isso: a possibilidade de o Poder Executivo editar, novamente, medida provisória não convertida em lei, equivaleria a paralisar a competência constitucional atribuída ao Congresso Nacional para regular as relações decorrentes da medida provisória não convertida, em flagrante ofensa à tripartição dos poderes (CF: art. 2º).”*

O entendimento dos que defendem a impossibilidade de convalidação pelo Executivo é o de que a medida provisória que veicula cláusula de convalidação de atos praticados em medida antecessora, de mesmo teor, tenta imprimir caráter de validade a atos que não podem subsistir apenas pela vontade do Executivo, o que, de certa forma, usurpa poder do Congresso Nacional, uma vez que é de sua exclusiva competência a disciplina das relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias não convertidas em lei.

Quanto à cláusula de convalidação, é importante verificar a jurisprudência do STF no que concerne também à questão da revogação. Veja-se, a respeito o RE 254818-9/PR – Pleno, da relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, *in verbis*:

*“A subtração de uma norma da medida provisória anterior no conteúdo da que a reeditou corresponde à sua revogação, não, à sua rejeição ou não conversão pelo Congresso Nacional.*

*Com efeito, se um dispositivo legal contém diversas proposições normativas, a lei que o altera, para dele subtrair uma das normas de sua redação originária, é forma de revogar a regra não reproduzida.*

*O mesmo se passa com a reedição parcial de uma medida provisória por outra: reputando-se derogado tudo quanto, da primeira, não haja sido reproduzido na segunda.*

*Ora, ao contrário da caducidade pela não conversão no prazo constitucional, a revogação de uma medida provisória por outra não gera efeitos definitivos, porque fica condicionada à conversão em lei dessa última ou, pelo menos, da norma revogatória dela constante.”*

Na mesma oportunidade, ao confirmar o de voto manifestou-se o precitado relator, veja-se:

*“O eminente Ministro Moreira Alves aprofundou e enriqueceu o meu voto no ponto em que realmente causava certa espécie, que é o da cláusula de convalidação inserida na própria lei de conversão. S.Ex<sup>ª</sup>. entende válida a cláusula – que tem sido a fórmula mais freqüente de exercício pelo Congresso, desse seu poder sanatório da não conversão da medida provisória em lei – com a explicitação de que, por ser a cláusula própria de decreto legislativo, embora inserido no texto de uma lei, é ela insusceptível de veto.”*

## 7.7 CONSIDERAÇÕES GERAIS.

Não sendo desta forma utilizada, ou seja, ante a inocorrência dos pressupostos consignados no art. 62 da Constituição Federal, os de relevância e urgência, de muito pouca valia poderá ter, ao não ser servir à implantação da desordem no universo jurídico e da desarmonia entre os Poderes da República.

A diferença entre os regimes políticos brasileiro e italiano é um fato de suma importância na análise jurídica, principalmente, do modelo importado, já que no parlamentarismo existe um controle muito mais rígido, dada a influência dos partidos na eleição do governo ou na possibilidade de retirar-lhe o poder.

Neste sentido, a contribuição mais maléfica para o Estado Democrático de Direito brasileiro foi dada pelo legislador que, da forma como dispôs a matéria, municiou o governante de poderes incomensuráveis, haja vista ter-se adstrito a manter o modelo importado de um Estado parlamentarista, intacto a adaptações e, principalmente, limitações da conduta governamental que aproveitou-se da fragilidade do texto constitucional e não hesitou em valer-se das Medidas Provisórias para governar.

Registre-se que, após a promulgação da atual Carta Política da República, o que se viu foi a complacência do Poder Legislativo, que, inerte, assistiu a usurpação de poder que compete-lhe privativamente. Se havia algum propósito do legislador constituinte em

estancar a vontade devastadora de legiferação do Poder Executivo com a expulsão do mundo jurídico do Decreto-lei, este propósito mostrou-se de uma inexperiência inacreditável.

## BIBLIOGRAFIA

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida provisória na constituição de 1988*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antunes Fabris Editor: 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CARDOZO, José Eduardo Martins. *Da retroatividade da lei*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

CLÈVE, Clemerson Merlin. *As medidas provisórias e a constituição federal/88*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 1991.

DANTAS, Ivo. *Aspectos jurídicos das medidas provisórias*. 3ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

DINIZ, Maria Helena. *Conflito de normas*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao código civil brasileiro*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FRANÇA, R. Limongi. *A irretroatividade das leis e o direito adquirido*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

LACERDA, Belizário Antônio de. *Direito adquirido*. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001

SANTOS, Brasilino Pereira. *As medidas provisórias no direito comparado e no brasil*. 1ª ed. São Paulo: LTr, 1994.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20ª ed. São Paulo: Melheiros.

SILVA, Zélio Furtado. *Direito adquirido*. 1ª ed. São Paulo: De Direito, 2000.